联合国 S/PV.5215



安全理事会

第六十年

临时逐字记录

第五二一五次会议

2005年6月24日星期五上午10时25分举行
纽约

主席：	德拉萨布利埃先生	（法国）
成员：	阿尔及利亚	卡蒂先生
	阿根廷	加西亚·莫里坦先生
	贝宁	津苏先生
	巴西	塔里斯·达丰托拉先生
	中国	张义山先生
	丹麦	洛伊女士
	希腊	瓦西拉基斯先生
	日本	北冈先生
	菲律宾	巴哈先生
	罗马尼亚	莫措克先生
	俄罗斯联邦	杰尼索夫先生
	大不列颠及北爱尔兰联合王国	埃米尔·琼斯·帕里爵士
	坦桑尼亚联合共和国	泰吉女士
	美利坚合众国	杰拉尔德·斯科特先生

议程项目

阿富汗局势

05-39759 (C)



上午 10 时 25 分开会

通过议程

议程通过。

阿富汗局势

主席（以法语发言）：我谨通知安理会，我收到了阿富汗代表的来信，他在信中要求邀请他参加对安理会议程上项目的审议。我提议，按照惯例并征得安理会同意，根据《宪章》有关条款和安理会暂行议事规则第 37 条邀请该代表参加讨论，但无表决权。

没有人反对，就这样决定。

应主席邀请，法哈迪先生（阿富汗）在安理会议席就座。

主席（以法语发言）：根据安理会事先磋商中达成的谅解并且没有人反对，我将认为安全理事会同意根据其暂行议事规则第 39 条邀请秘书长阿富汗问题特别代表兼联合国阿富汗援助团团长让·阿尔诺先生。

没有人反对，就这样决定。

我请阿尔诺先生在安理会议席就座。

根据安理会事先磋商中达成的谅解并且没有人反对，我将认为安全理事会同意根据其暂行议事规则第 39 条邀请联合国药物管制和预防犯罪办事处执行主任安东尼奥·马里亚·科斯塔先生。

没有人反对，就这样决定。

我请科斯塔先生在安理会议席就座。

安全理事会现在开始审议其议程上的项目。安全理事会是根据其事先磋商中达成的谅解开会的。

在本次会议上，安全理事会将听取秘书长阿富汗问题特别代表兼联合国阿富汗援助团团长让·阿尔诺先生和联合国药物管制和预防犯罪办事处执行主任安东尼奥·马里亚·科斯塔先生的通报。

我现在请秘书长阿富汗问题特别代表兼联合国阿富汗援助团团长让·阿尔诺先生发言。

阿尔诺先生（以法语发言）：主席先生，我谨感谢你给我这次机会，就阿富汗局势向安理会进行通报。我谨更加热烈地感谢安理会在 3 月份决定延长联合国阿富汗援助团(联阿援助团)的任期(第 1589（2005）号决议)。这一消息在阿富汗获得了非常积极的反应，我认为，这部分表明了阿富汗人对联合国的积极的看法，而且也表明阿富汗公众舆论对需要维持目前的国际存在的明确理解，以便能够实现该国的长期正常化。

我谨总结一下自从我上次在 3 月份向安理会作通报（见 S/PV.5145）以来的主要事态发展。不幸的是，我首先必须描述安全战线上的负面的发展。我在 3 月份说，尽管自从总统选举以来安全有了一些改善，骄傲自满是不合适的，尤其是对联合国而言，它的行动遭到几次攻击。在过去三个月里这项警告变得越来越紧迫，因为该国面临国内几个省里发生事件的数量和严重性的升级。举例说，我可以提到坎大哈一位温和的宗教领袖被谋杀；随后在举行他的葬礼的清真寺中发生大屠杀，导致 40 多人死亡，数十人受伤。我也可以提到在扎布尔和赫尔曼德省 Chemonics 公司 11 位阿富汗雇员以及这些雇员的家属遭到谋杀。另外，联合国雇用的五名扫雷人员在法拉省被杀；一位温和的宗教领袖在 Paktika 省他的学堂里被斩首；以及，在进行假冒的审判之后，至少 4 名阿富汗警官在坎大哈省被塔利班处决。该国南部省份的局势特别令人不安，但是同巴基斯坦接壤的各省的情况也极其严重。在 Paktika，传统理事会——shuras——的成员，一位宗教领袖和一位教师被极端分子暗杀。在往北的 Kunar 和 Nuristan 省和 Nangrahar 的几个地区，不安全的情况也已经恶化。

在刚刚摆脱大约 30 年的持续冲突的国家里，暴力造成了不可原谅的痛苦。它也破坏了受影响最严重地区的重建努力。在计划增加在南方和东部各省的存

在之后，联合国机构同许多其他国际和国家机构一样，被迫再次保持很低的姿态；这当然对这些地区的重建项目的数量和质量产生了影响。就 Chemonics 公司而言，它于 6 月 1 日中止了经济项目，一个在坎大哈的日本筑路公司在两个月前撤回工作人员，从而事实上停止了工作。

此外，不安全状况的恶化对选举进程的筹备产生了影响，不应当低估这种影响。一名选举雇员于 6 月 2 日在 Uruzgan 被杀，并且三天前对一个选举车队发动了攻击，造成一人死亡和一人受伤。在扎布尔竞选公职的多数人在省会寻找庇护，一些人甚至跑到邻近的坎大哈省。

当然，不能把所有暴力怪罪于极端分子发动的袭击。必须通过加强警察和司法制度，改善本身经常是不稳定因素的地方行政来处理毒品、地方竞争、腐败和普通犯罪的问题。但是，包括塔利班在内的极端团体发动的目前的攻势，是目前暴力升级的决定因素。他们有更多的钱、更有效的武器、更强大的电台宣传记录手段，并且他们绝对更加凶残地对付平民，表现出更大的残暴和诉诸不分青红皂白的暴力。

虽然今年再现暴力，对总统选举之后产生的希望是一个打击，但是，这种暴力并不是新现象。去年这个时候，暴力行动也出现过类似的增加情形。阿富汗和巴基斯坦两国政府以及国际部队对去年的极端分子暴力行动作出了有效反应——事实上，反应非常有效，使数百万阿富汗人能够在比较安全的情况下，于 10 月 9 日投票，使总统选举成为阿富汗近代历史上最难忘的时刻之一。今天，两国政府和国际部队必须再次作出特别努力。根据最近各事件的暴力程度看，新的努力必须比去年的努力更加强大有力。

我无意危言耸听，但我要提请安理会注意这种暴力气氛对阿富汗政治过渡造成的后果，在 9 月份举行议会选举之后，政治过渡即将结束。选举产生的机构的合法性将不会受到质疑，人民参与选举进程的程度是空前的，证明了这些机构的政治基础。但是，如果不解决治安不良的问题，这些机构的权威将不会维持太久。1992 年至 1994 年期间，由于治安不良，塔利班才有了可乘之机。塔利班现领导人和他们的支持者似乎认为，同样的原因会导致同样的结果，无论在政治领域取得什么样的进展，治安不良以及这种情形对重建工作造成的影响将足以使该国处于不稳定状态，在这种状态下，任何选择都是可能的。

我要补充指出，国际社会挫败这种颠覆政策的努力不应该局限于在当地开展围剿行动。我们必须坚决断绝原教旨主义者的资金来源、捣毁他们进行训练的庇护场所以及支持他们的各网络，这些网络显然决定投入相当大的资源，阻挠阿富汗当局和国际社会在过去三年为稳定局势而作出的各种努力。

我们欢迎阿富汗和巴基斯坦两国政府最近进行高级别接触。安全理事会是国际安全的保证者，有义务密切注视该局势，利用其权威，支持加强反恐合作，今天，阿富汗需要这种合作。

(以英语发言)

在这种困难的背景下，我仍然能够报告选举筹备工作的一些令人鼓舞的发展。自我上次作通报之后，已经采取了一些重要步骤。

现在，已经在全国范围内部署选举管理部门。各办事处已经在喀布尔和八个区域中心以及所有 34 个省会充分开展活动。目前，选举当局秘书处雇用了 350 名国际人员和 8 000 名本国人员。工作人员的编制将逐渐增加，到选举日，国际人员将达到 500 人，本国人员将达到 20 万人，其中多数人都将在投票站工作。此外，选举当局秘书处还包括一个专门负责选举安全的部门，该部门由 36 名人员组成，他们被分配在喀布尔和八个区域办事处工作。与去年一样，阿富汗国家警察和阿富汗国家军队将负责实际保安工作，国际部队将提供支助，选举当局将负责进行协调。

此外，还设立了一个独立的选举投诉委员会（投诉委员会），负责处理和裁决所有选举投诉和质疑，包括处理和裁决对候选人以及对选举当局及其秘书处提出的投诉和质疑。该委员会由五名成员组成，其

中三名成员由联合国阿富汗援助团(联阿援助团)任命，最高法院和阿富汗人权委员会各任命一名成员，目前有 15 名工作人员支助他们。

候选人提名活动于 5 月 4 日开始，已经于 5 月 26 日结束。除发生过明显、然而孤立的暴力事件外，整体而言，候选人提名进程是平静的。总共有 6 000 多名候选人提出申请，竞选下院 249 个席位和 34 个省理事会 420 个席位。在这些候选人中，约 12%是妇女，这将能够保证达到妇女在议会中的指定配额。然而，在三个省份，女性候选人人数低于省理事会的指定配额。因此，在这届任期内，这些席位将空缺。

就全国而言，候选人与席位的比率有很大差异，这显示，某些地区的选举、特别是东部和东南部省份的选举将比其他地区更有竞争性。有趣的是，而且令人略感惊奇的是，在登记的候选人中，仅 12%的候选人表示他们属于某个政党，而正式登记的政党却已经达到 72 个。虽然这可能是所选择的选举制度所致，但多数协商活动显示，对政党的普遍看法仍然是负面的，候选人即使得到某个政党的支持，也宁愿作为独立人士竞选。

关于提名进程，我们担心的一个主要问题是，由于在地方一级，指挥官们仍然有很大的权力，他们可能阻止其他人自己提自己，从一开始就控制选举进程。不过，在所有候选人中，仅仅有约 4%的候选人被认为与武装团伙有实际联系。此外，只有 212 名政府官员自己提自己。这显示，官员和指挥官们并没有控制提名进程，普通阿富汗人并没有被劝阻自己提自己。这还需要进一步分析，不过，这也显示，在投票之日，阿富汗人民将面临真正的政治抉择。

与此同时，联阿援助团和阿富汗独立人权委员会进行的一项全国评估显示，虽然仅仅发生了少数胁迫、暴力和其他侵犯政治权利的案件，但人们广泛认为，与武装团伙有联系的人决心取得胜利，为了胜选，将不惜采取暴力和胁迫行动。这种看法仍然可能破坏选举的公平性，如果在这个进程的最后阶段，选举竞争更加激烈，出现更多的暴力，选举的公平性就尤其可能遭到破坏。因此，仍然需要采取许多措施，制止那些打算采用胁迫手段的人，使多数候选人和一般民众相信，9 月份，他们可以投票，不会遭到报复。

其中一项措施就是严格执行选举法，剥夺领导或属于武装团伙的候选人的资格。即将完成的解除武装、复员和重返社会进程已经降低了若干高级指挥官利用大军团控制政治进程的能力。但是，还有许多下级指挥官仍然与地方民兵有联系，这些民兵可能对各省的选举产生不适当的影响。在收到所有提名之后，选举投诉委员会曾根据其职权，要求内政部、国防部、国家治安署、国际部队、联阿援助团和联合国裁军机构指出，是否有任何候选人与武装团伙有这种联系。其结果是，发现有 254 名被提名人被怀疑有这种联系，他们被投诉委员会告知，为了不被剥夺资格，他们必须在 7 月 7 日之前解除武装，或者提出证据，证明已经断绝与武装团伙的任何联系。

这样作并非毫无风险，因为有些指挥官既要竞选公职，又想保持他们对部队的影响。目前选举当局安全小组正在同阿富汗国家安全机构和国际部队一起努力，策划应付取消某些候选人竞选资格可能对安全带来的影响。

在这项措施和其他措施的基础上，我们希望阿富汗政府能在联合国与国际部队的支持下，进一步改善选举和投票工作环境，确保选举结果尽可能代表全国愿意，如《波恩协定》规定。

根据选举日程，下一步是更新选民登记，这项工作将从明天开始，为时一个月，到 7 月 21 日结束。这不是选民全面重新登记，而是让那些未能在去年登记工作中登记的选民有机会登记，让已经登记的选民更改投票地点，反映他们实际居住和希望投票的省份。此外还将努力，在联合国难民事务处难民集结中心办公司提供选民登记，方便回返难民，直到选举前。

我想特别谈谈资金问题。事实上，选举工作资金仍然令人关切。现在选举工作资金还短缺 7 880 万美

元。联合国开发计划署预期不久将有 3 400 万美元大宗认捐到位，但还缺 4 400 万美元。正如我在上次通报时指出，选举日程安排紧凑，没有太大活动余地，任何资金拖延将不可避免地导致选举日推迟。

我在上次通报时提到，虽然把选举延迟到九月不是我们希望的选择，但这样做并非没有好处。好处之一是有机会进一步开展解除武装工作。事实上，按照去年柏林会议通过的时间表，原军队单位解除武装工作应在 6 月 30 日结束。目前已有 60 000 多名军官和士兵退役复员，49 000 多人参加，有的已经完成重返社会，进入农业、职业培训和小企业方案。90 000 多名阿富汗民兵已不再由国防部支付薪水，为国家预算节省 1 亿多美元。已经收缴了 9 000 多件重型武器，鉴定了数百万吨弹药，目前正在着手以安全方式处置这些武器弹药。这是阿富汗当局的一大成就，是实现全国非军事化，为建立阿富汗国家军队和警察铺路迈出的第一步。

今后数月，工作的侧重点将转向下一步骤：解散非法武装团体。我已经在谈选举工作时谈到这一问题。阿富汗全国各地非法武装团体人数可能多达 18 万，他们可能对阿富汗国家构没有直接威胁，但是是省和地区恢复国家机构——警察、司法和民政管理——的严重障碍。目前政府正在联阿援助团和国际部队的支持下，开展两项试点工作；他们正在同地方指挥官谈判，国际安全援助部队和联盟省级重建队目前正在研究确定将需要他们提供哪种支助。

（*以法语发言*）

让我再简单地谈我认为安理会感兴趣的三个问题。

第一，有关已经宣布放弃暴力、宣誓效忠《宪法》和与政府当局合作的塔利班成员和阿富汗伊斯兰统一党成员重返社会的建设和平方案。穆贾迪迪先生领导的多族裔全国委员会成员名单现已确定，不久即将公布。该委员会的区域办事处目前还没有设立，但是已经开始调查和解人选的背景，并准备在他们返回原地后对他们进行检测。目前已有约 150 人参加这一方案，其中包括约 50 名原阿富汗伊斯兰统一党成员和 100 名原塔利班成员。

同一切新生工作一样，该方案并不全美，但是有人错误地以为，我们公开欢迎前阿富汗伊斯兰统一党成员和塔利班成员的方针与解除地方部队指挥官武装的方案有所不同。事实上，这两项方针并无不同——政府欢迎所有愿意放弃暴力的人，但放弃因其过去活动而对他们进行起诉的可能性。

第二，许多冲突受害者的需要。安理会 3 月 24 日第 1589（2005）号决议欢迎阿富汗独立人权委员会关于过渡时期司法工作的报告，并呼吁国际支持该项努力。从那时以来，阿富汗政府、阿富汗独立人权委员会和联阿援助团已共同起草了一份计划，其中包括一系列短期和长期措施，确保受害者的尊严与尊重，确保他们了解真相，获得赔偿与司法公正的权利。在最近一次海牙会议上，若干会员国表示愿意支助这样一种方案，我们相信将尽快开始采取具体行动。

我想就阿富汗选举后建设和平议程讲几句。秘书长在上次给安理会有关阿富汗问题的报告中，就此提出了一些设想。从那时以来，阿富汗政府已经重申，希望国际合作在国民议会成立后继续，并在一个能体现阿富汗今后国家重点的框架内展开，有具体目标。这些重点应包括机构改革——地方机构特别薄弱；执行连贯的经济发展政策；以及打击毒品。此外，阿富汗政府希望，而且我们也希望，新的合作框架能提供机会，提高国际援助的效力，特别是在加强地方能力、帮助国家建立可持续的机构，以及让区域各国更密切参与下一阶段阿富汗重建工作方面。我们希望在这些原则基础上，同阿富汗当局和国际社会代表一起拟订一项阿富汗国内各派政治力量、阿富汗邻近和远方伙伴均可接受的纲领。

波恩进程完成在望。当然，政治过渡远远领先于国家建设和经济重建，阿富汗国家仍然非常脆弱，经济残缺不齐，受到毒品问题严重影响。政府和新议会必须加倍努力，赶上政治过渡进程，以免人民不满，

对他们行使民主权利。不管如何艰难，在国际社会的支持下，困难是可以克服的。

在这项艰难努力中，恢复最起码的安全状况是成功的先决条件。没有这一条，就没有希望。我们必须承认，经过三年努力后，极端分子在某些地区制造破坏和阻碍的能力并没有削弱。必须立即汲取教训。

主席（以法语发言）：我感谢阿尔诺先生做了通报。

我现在请联合国毒品和犯罪问题办事处执行主任安东尼奥·马里亚·科斯塔先生发言。

科斯塔先生（以英语发言）：我荣幸地受邀向安理会发言，并且对秘书长特别代表所作的详尽通报补充几句。我将从毒品和犯罪的特别角度看一下阿富汗局势，因为我认为这两个问题是对该国稳定和发展的双重威胁。

阿富汗毒品问题确实是犯罪的起因和后果。这两者是法治软弱以及执法和司法能力仍然落后的最终结果。在审视更大局势之前，请让我首先向安理会通报今年鸦片种植方面的最新趋势。

本办事处——联合国毒品和犯罪问题办事处（禁毒办）——结合空中和地面视察，刚刚完成了春季调查。我们估计，在 2005 年，阿富汗鸦片种植将下降。总种植面积将仍然巨大：可能远远超过 10 万公顷。即便如此，当我们于今年 9 月公布年度鸦片调查时，这些数据很可能将显示，同过去几年相比较，趋势有所扭转。

2005 年阿富汗鸦片种植下降的原因是什么？我们的调查人员确认，阿富汗政府在外国援助下开展的禁毒运动取得了结果。然而，鸦片种植下降必须特别归功于农民的自我克制，他们决定在 2005 年减少鸦片收成。这一好消息被两个关切所冲淡。第一，产量下降在全国范围内似乎参差不齐。在一些省，禁毒办实际上注意到今年的鸦片种植强劲增长。第二，今年春季的好天气增加了农田里的生产力。因此，我们预计今年鸦片产量高于 2004 年——每公顷增加好几公斤。

若干因素解释了为什么今年农民自我克制。毫无疑问，在产量充足并且鸦片价格下跌的时候，我们正看到市场修正。总的来说，我们的调查人员注意到政府的说服运动产生的越来越大的影响以及以信仰为基础的积极性所造成的影响。

思考当今阿富汗现实的时候到了，在那里，贫穷仍然极为普遍。在受影响的村庄，以前从主要经济作物——鸦片——获得的收入需要被替代收入来源所取代。这将提高政府在农民心目中的信誉。这还将减少人道主义危机的风险。在最近一次会晤中，卡尔扎伊总统表达了这样一种担忧：如果和平禁毒和自愿减少鸦片种植得不到发展援助的支持，他的道德权威将被损害。我们双方同意，目前出现的鸦片产量下降的市场修正可能轻而易举地扭转，从而在 2006 年和以后造成更高的鸦片产量。

在结束对这一问题的评论之前，让我补充说，在当今阿富汗，发展援助不仅转化为数 10 万贫穷农民的生存，而且也可能意味着该国历史上第一个民主选举产生的政府的生存。

总的来说，种植鸦片是为贫穷所迫。另一方面，贩毒者、军法和腐败官员的动机是贪婪，因此应受到惩罚。这将产生两个结果。第一，这将使农民摆脱大牟利者和叛乱分子强加的枷锁。第二，这将有助于反驳许多普通的阿富汗人所持的观点：即禁毒措施正打击毒品链中的最薄弱环节——农民，而不是那些毒品贸易的最大牟利者。

今天在阿富汗，贩毒者、军阀以及叛乱分子控制准军事组织，并且从事军事类型的活动。有效反应取决于部署相应的部队。不久前，我在一个毒品市场——一个公开的毒品市场——看到有关这方面的一个活生生的例子。这个毒品市场位于阿富汗-巴基斯坦边界赫尔曼德省 Garmser 区，该地区长期以来以加工和贩运海洛因著称。当我几个星期之前在阿富

汗境内时，阿富汗特种缉毒部队动用重型火炮突袭了这一市场。当地人民对这一行动表示欢迎，并且向亲临现场的阿富汗内务部长贾拉利先生鼓掌喝彩。他感到非常高兴，并且宣布，“这次行动表明，我们的特种缉毒部队能够在任何地方任何时候出击”。我并不认为这是言过其实。

确实，我表示同意。象这样复杂的行动是缉毒部队和反叛乱部队之间迫切需要的协作的结果，是需要加以改进的情报分享的结果，以及是相互支持应对共同威胁的结果。我高度赞扬禁毒援助方面的牵头国家联合王国在这方面所做的不懈努力。我还欢迎一些参加国际安全援助部队的国家决定考虑将民事禁毒专门知识植入其省重建队，以促进这种部队之间的协作。

我现在要看一下边界情况，并且从适当的角度谈一谈阿富汗毒品问题。尽管取得了我所描述的进展，正如特别代表在其通报中表明的那样，无政府状态在阿富汗仍然普遍存在。国家机构脆弱并且易受伤害，腐败和恐吓活动猖獗。民主和法治因缺乏一个行之有效的刑法制度而受到阻碍。

已经为可信地执行司法奠定了基础，但是，贩毒所产生的资源——2004 年为 20 多亿美元，也许是 25 亿美元——通常被用来破坏司法。军阀、无能的省长和腐败官员使阿富汗鸦片工业更加灵活、能够更好地逃避控制。他们协助将作物转移到新地区，例如山上。在那里，叛乱分子提供保护。他们为从国外进口加工海洛因所用的化学先质——一年大约一万吨——提供后勤便利。他们协助洗钱网络。在禁毒运动失败的省份，尤其在坎大哈，我们看到地方官员腐败和牟利的鲜明例子。

我认为，当调查、起诉、法院和拘留制度虚弱或不存在的时候，就不可能反对阿富汗毒品工业。因此，我高度赞扬有关部门的牵头国家德国和意大利提供了援助。我吁请所有会员国协助处理阿富汗的当今优先事项：建立充分的法治和进行强有力的反腐斗争。

现在出现了机会之窗，我们有机会采取行动，但是，机会之窗正在迅速关闭。有人担心，存在问题的一些省份的某些比较危险的人物将在即将举行的选举中竞选公职，企图通过议会豁免权逃脱惩罚。几分钟前，特别代表作了关于这个问题的发言，我听完之后就放心了。

我建议，在阿富汗，我们将管制毒品的措施与农村的扶贫努力结合起来，在全国恢复执法行动。这将有助于我们在其他方面取得进展，扫除民主、安全和发展所遇到的各重大障碍。我寄望安理会的支助和指导。

主席（以法语发言）：我感谢科斯塔先生作通报。

根据安理会在先前磋商期间达成的谅解，我现在请安理会各成员进行非正式磋商，继续讨论这个问题。将在五分钟之后开始进行磋商。

上午 11 时 05 分散会